



University of Groningen

Vier jaar ervaring met hoofdstuk 2 van de Crisis- en herstelwet

de Graaf, Kars Jan; Tolsma, Hanna Durtge

Published in:
JB Plus

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2014

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Graaf, K. J., & Tolsma, H. D. (2014). Vier jaar ervaring met hoofdstuk 2 van de Crisis- en herstelwet: Over ontwikkelingsgebieden, de experimenteerbepaling en het projectuitvoeringsbesluit. JB Plus, 16(1), 28-39.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Vier jaar ervaring met hoofdstuk 2 van de Crisis- en herstelwet

Over ontwikkelingsgebieden, de experimenteerbepaling en het projectuitvoeringsbesluit

Mr. K.J. de Graaf en mr. H.D. Tolsma*

Trefwoorden: Crisis- en herstelwet; ontwikkelingsgebieden; experimenteerbepaling; projectuitvoeringsbesluit; Omgevingswet

Op 31 maart 2010 is met de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet een aantal nieuwe experimentele instrumenten in het bestuursrecht geïntroduceerd, waaronder de regeling van ontwikkelingsgebieden, de experimenteerbepaling en het projectuitvoeringsbesluit. Deze bijzondere voorzieningen uit hoofdstuk 2 zijn, in vergelijking met de procedurele bepalingen uit hoofdstuk 1, relatief onderbelicht gebleven in de literatuur. Het doel van deze bijdrage is een beeld te geven van de ervaring met deze drie bijzondere voorzieningen uit de Crisis- en herstelwet en mogelijke juridische knelpunten in kaart te brengen. Voor een beschouwing van deze instrumenten bestaat temeer aanleiding nu de werkingsduur van de Crisis- en herstelwet voor onbepaalde tijd is verlengd en de regering bovendien voornemens is om deze bijzondere voorzieningen permanent een plaats te geven in de toekomstige Omgevingswet.

1. Inleiding

De Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) is gericht op het bestrijden van de economische crisis door versnelling van projecten op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie, infrastructuurprojecten en andere grote bouwprojecten. Om dit doel te bereiken, heeft de wet diverse nieuwe instrumenten geïntroduceerd met een experimenteel karakter. De regering heeft in de wetgeschiedenis dan ook uitdrukkelijk onderstreept dat gelet op het experimentele karakter de effecten moeilijk op voorhand zijn te bepalen. De precieze effecten van met name de maatregelen op het gebied van het bestuursprocesrecht (hoofdstuk 1) en de bijzondere voorzieningen (hoofdstuk 2) zouden in de praktijk moeten blijken na de invoering

ervan.¹ De Chw is nu bijna vier jaar in werking en de praktijk heeft dus volop ervaring kunnen opdoen met de nieuwe instrumenten. De procesrechtelijke bepalingen uit hoofdstuk 1 zijn, conform de evaluatiebepaling van art. 5.9a Chw, uitgebreid geëvalueerd en een vervolgevaluatie wordt in het voorjaar van 2014 afgerond.² Voor de bijzondere voorzieningen uit

* Kars de Graaf en Hanna Tolsma zijn verbonden aan de vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Zij zijn dank verschuldigd aan Hylkia Nieuwhof, die als student-assistente betrokken was bij de voorbereiding van deze bijdrage. Het artikel is afgesloten op 6 januari 2014 en geschreven in het kader van het onderzoeksprogramma *Law on Energy and Sustainability*.

¹ Kamerstukken I 2009/10, 32 127, E, p. 11.

² A.T. Marseille, B.W.N. de Waard e.a., *Crisis- en herstelwet. Evaluatie procesrechtelijke bepalingen*, Groningen:

hoofdstuk 2 bestaat geen evaluatiebepaling. Wel heeft de regering besloten dat het goed is om de vinger aan de pols te houden. De Tweede Kamer wordt jaarlijks geïnformeerd over de toepassing van de maatregelen in de praktijk.³ In deze bijdrage bespreken wij op basis van de voortgangrapportages, jurisprudentie en literatuur de ervaring met de bijzondere voorzieningen uit hoofdstuk 2 Chw. Daarbij concentreren wij ons op de regeling van ontwikkelingsgebieden, de experimenteerbepaling en het projectuitvoeringsbesluit.⁴ Wij schetsen kort de regeling in de Chw, inventariseren aan de hand van literatuur mogelijke juridische knelpunten, geven een beeld van de praktijk en analyseren de plannen om deze experimentele bepalingen een definitieve plaats te geven in de toekomstige Omgevingswet (par. 2-4).⁵ De bijdrage

wordt afgesloten met een korte slotbeschouwing (par. 5).

2. Ontwikkelingsgebieden

2.1 Artikelen 2.1-2.3a Chw

De regeling van de ontwikkelingsgebieden moet een oplossing bieden voor situaties waarin gewenste ruimtelijke ontwikkeling wordt belemmerd door milieurechtelijke grenzen. Op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu kan bij wijze van experiment een gebied bij AMvB worden aangewezen als ontwikkelingsgebied voor de duur van ten hoogste tien jaar (art. 2.2 Chw). Toepassing van de bepaling is beperkt tot bestaand stedelijk gebied, bestaand bedrijventerrein en het gebied ter uitbreiding van de haven van Rotterdam. Een gebied kan worden aangewezen 'indien dat met het oog op het versterken van de duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van dat gebied bijzonder aangewezen is'. Tegen de aanwijzing van een ontwikkelingsgebied bij AMvB, staat geen beroep open.⁶

Het bestemmingsplan dat betrekking heeft op de gronden in het aangewezen ontwikkelingsgebied, dient als planmatig afwegingskader waarin het lokale bestuur moet aangeven hoe milieuruimte vrijgemaakt gaat worden voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Eerder schreef de Chw nog het vaststellen van een zogenoemd 'gebiedsontwikkelingsplan' voor. Deze nieuwe figuur is inmiddels al weer geschrapt met het permanent maken van de Chw, onder meer omdat de onduidelijke relatie tussen het gebiedsontwikkelingsplan en het bestemmingsplan in de praktijk voor uitvoeringspro-

Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2012. Zie over de procesrechtelijke bepalingen o.a. ook G.A. van der Veen, 'Halverwege de Crisis- en herstelwet: de Afdelingsjurisprudentie tot dusverre', «JBplus» 2012, p. 3-17; A.T. Marseille, K.J. de Graaf & F.J. Jansen, 'Het bestuursprocesrecht van de Crisis- en herstelwet: sneller en relatiever?', *NJB* 2012, p. 582-589.

3 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 7, p. 109.

4 De overige afdelingen uit hoofdstuk 2 laten wij buiten beschouwing. De tijdelijke bepalingen over de radarzonering uit afdeling 3 zijn vervallen en sinds 1 oktober 2012 opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (Rarro). Afdeling 4 is nooit ingevuld. De regeling voor de tijdelijke verhuur van te koop staande woningen is met de inwerkingtreding van de Leegstandswet per 1 juli 2013 vervallen. Afdeling 7 bevat bepalingen over de versnelde uitvoering van lokale en (boven) regionale projecten met nationale betekenis.

5 Het wetsvoorstel Omgevingswet is voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State en zal naar verwachting in het voorjaar van 2014 naar de Tweede Kamer worden verzonden (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 118, nr. 8 (Voortgangsbrief Stelselherziening Omgevingsrecht)).

6 Art. 5.2 Chw. Wel krijgt een ieder de gelegenheid om binnen vier weken na kennisgeving van de ontwerp-AMvB in de Staatscourant wensen en bedenkingen ter kennis van de minister te brengen. Daarbij wordt het ontwerp aan zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer overlegd (art. 5.2a Chw).

blemen zorgde.⁷ In de huidige regeling stelt de Chw aan het zogenoemde 'bestemmingsplan-plus' een aantal extra eisen, waaronder dat het 'is gericht op de optimalisering van de milieugebruiksruimte met het oog op het versterken van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van dat gebied in samenhang met het tot stand brengen van een goede milieukwaliteit'. Het bestemmingsplan dient het gehele pakket aan maatregelen te bevatten gericht op het bereiken van dit doel.⁸

De regeling van ontwikkelingsgebieden biedt het bestuur op twee manieren flexibiliteit om maatschappelijk gewenste ontwikkelingen te realiseren. In de eerste plaats kan ruimte voor nieuwe initiatieven worden gerealiseerd door maatregelen die het milieugebruik van bestaande activiteiten terugdringen of extra maatregelen waardoor de totale milieugebruiksruimte in het gebied wordt vergroot.⁹ Het kan bijvoorbeeld gaan om het plaatsen van een geluidscherm, een overkapping bij een laden-en-lossenplaats of het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan een gebouw.¹⁰ Verdergaande milieueisen kunnen worden voorgeschreven via voorschriften aan de omgevingsvergunning of algemene regels. Bij het wijzigen van bestaande rechten van inrichtingen geldt als voorwaarde dat het gaat om rechten waar gedurende drie jaar geen gebruik van is gemaakt. Ook mag er geen zicht zijn op wijzigingen van de inrichting waarbij alsnog van de rechten gebruikgemaakt gaat worden.¹¹ In de

tweede plaats biedt de regeling het bestuur extra manoeuvreerruimte bij besluitvorming door de bevoegdheid om tijdelijk af te wijken van normen. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn in een overgangsfase waarin nog niet alle maatregelen genomen zijn. Het bestemmingsplan kan daardoor bestemmingen aanwijzen, regels stellen of maatregelen en werken toestaan in afwijking van bij AMvB aangewezen normen, waaronder bepalingen uit de Natuurbeschermingswet 1998, de Wet bodembescherming en de Wet geluidhinder.¹² Bij AMvB kunnen eveneens regels worden gesteld over de maximale afwijking van milieukwaliteitsnormen. Vereist is dat tien jaar nadat het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden, alsnog aan de bij of krachtens de wet gestelde milieukwaliteitsnormen wordt voldaan. Lukt dat niet, dan moeten burgemeester en wethouders aangeven op welke wijze alsnog aan die norm zal worden voldaan. De betreffende bepaling (art. 2.3 lid 7 Chw) is ook van toepassing op besluiten die strekken ter uitvoering van het bestemmingsplan. Burgemeester en wethouders kunnen in bepaalde – bij AMvB – aangewezen categorieën van besluiten een uitvoeringsbesluit in afwijking van normen nemen indien het bestuursorgaan dat krachtens de betreffende wet bevoegd zou zijn, heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft.

2.2 Kritiek in de literatuur

Wat opvalt aan de analyses in de literatuur over de regeling van ontwikkelingsgebieden is dat de bepalingen veel praktische en juridische vragen oproepen.¹³ Zo bevat de regeling een aantal vage begrippen waarvan onduidelijk is wat daar

7 Zie Stb. 2013, 144 en *Kamerstukken II* 2011/12, 33 135, nr. 3, p. 22.

8 Art. 2.3 lid 1 en 2 Chw.

9 Het begrip 'milieugebruiksruimte' is in art. 2.1 lid 1 onder a Chw als volgt gedefinieerd: 'binnen een ontwikkelingsgebied aanwezige marge tussen de bestaande milieukwaliteit en de voor dat gebied geldende milieukwaliteitsnormen, die kan worden benut voor milieubelastende activiteiten'.

10 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 54.

11 Art. 2.3 lid 3, 4 en 5 Chw.

12 Art. 2.3 lid 7 Chw.

13 Zie voor de meest uitgebreide analyse: M.C. Brans, 'Het gebiedsontwikkelingsplan; de nieuwe rekbaarheid in het milieurecht', in: M.C. Brans, F. Spijker, M. Lurks & A.G. Bregman, *Hoofdstuk 2 Crisis- en herstelwet, de experimenteerfase voorbij?* (preadvies VBR nr. 39), Den Haag: IBR 2011, p. 3-71.

precies onder moet worden verstaan. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoe de vage criteria die gelden voor de aanwijzing van een ontwikkelingsgebied door de regering worden ingevuld. Datzelfde geldt voor de hierboven genoemde verplichting die aan het bestemmingsplan wordt gesteld (gericht op optimalisering etc., art. 2.3 lid 1 Chw).¹⁴ Ook is niet duidelijk wanneer precies sprake is van compenserende maatregelen die noodzakelijk zijn (art. 2.3 lid 2 onder b Chw) en hoe beoordeeld dient te worden of in voldoende mate is gecompenseerd.¹⁵ Een ander zwak punt in de regeling betreft het gebrek aan garantie dat nadat de afwijkingstermijn is verlopen, ook daadwerkelijk aan de milieunormen wordt voldaan.¹⁶ Weliswaar volgt uit art. 2.3 lid 10 Chw dat burgemeester en wethouders de zorg dragen voor het uitvoeren van maatregelen binnen de termijn, maar deze bepaling geeft omwonenden die ‘achterblijven met de hinder’ weinig houvast. Uit het bovenstaande volgt dat de regeling van ontwikkelingsgebieden op het punt van rechtszekerheid en rechtsbescherming niet optimaal scoort.

14 Brans 2011, a.w., p. 9.

15 Vgl. A. ten Veen & V.M.Y. van 't Lam, 'Ontwikkelingsgebieden. Een regeling waarmee ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk kunnen worden gemaakt, maar die wel enige aanpassingen behoeft', *M en R* 2009, p. 636.

16 A.G.A. Nijmeijer, 'Tijdelijk afwijken van milieukwaliteitsnormen. (Geen) zorgen voor morgen?', *TBR* 2010, p. 49; F. Otten, 'De relatie tussen het gebiedsontwikkelingsplan op basis van de Crisis- en herstelwet en milieunormen', in: Toon de Gier (et al.), *Goed verdeelbaar: vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 448-449. Zie ook de bijdragen van Otten en Groothuise, en de reactie van Brans, op dit punt in het verslag van de jaarvergadering van de Vereniging voor Bouwrecht gepubliceerd in *TBR* 2012, p. 352-353.

2.3 Praktijk

Sinds 2010 zijn in het Besluit uitvoering Chw via zes tranches 21 gebieden aangewezen als ontwikkelingsgebied.¹⁷ De zevende tranche zal daar twee gebieden aan toevoegen.¹⁸ De aard en omvang van de aangemelde projecten kent een brede variatie. Een omvangrijke stedelijke herstructurering betreft bijvoorbeeld het project Stadshavens Rotterdam, dat is gericht op transformatie en vernieuwing van het aangewezen gebied waarin werk- en woonomgevingen worden gecombineerd. Een relatief klein project is Nuland-Oost in de gemeente Maasdonk, dat is gericht op het ontwikkelen van 300 woningen en de herstructurering van een bestaand bedrijventerrein. Het instrumentarium van de Chw is met name gebruikt voor de uitplaatsing van een recyclingbedrijf dat vanwege de huidige milieucirkel aan het gewenste project in de weg stond. Met de aanwijzing als ontwikkelingsgebied werd het mogelijk om het beoogde woongebied alvast te ontwikkelen en verdere herstructurering te starten vóórdat de milieucirkel van het recyclingbedrijf is weggenomen.

Opvallend is dat het feit dat een gebied is aangewezen als ontwikkelingsgebied niet automatisch betekent dat het bestuur daadwerkelijk gebruik maakt van de juridische instrumenten uit art. 2.3 Chw.¹⁹ Uit de voortgangsrapportages volgt dat bij het project Nuland-Oost gebruik is gemaakt van de flexibiliteit die de Chw biedt. Van nog vijf andere projecten wordt in 2013 een (ontwerp) bestemmingsplan(plus) verwacht. De overige projecten komen niet of nauwelijks van de grond of er blijkt bij uitwerking van het project in een bestemmingsplan geen behoefte te

17 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet. Voortgangsrapportage 2012-2013*, juli 2013, Bijlage 3.

18 Zie Voorpublicatie tot wijziging van het Besluit uitvoering Chw. *Stcrt.* 21 juni 2013, nr. 168260.

19 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet. Voortgangsrapportage 2012-2013*, juli 2013, p. 22.

bestaan aan het instrumentarium dat de regeling van de ontwikkelingsgebieden biedt. Een verklaring voor deze laatste categorie is dat gemeenten projecten aanmelden als ontwikkelingsgebied, omdat een aanwijzing werkt als bestuurlijke katalysator.²⁰

De eerste en (voor zover ons bekend ook) enige uitspraak over de toepassing van het instrumentarium van de ontwikkelingsgebieden betreft het bovengenoemde project Nuland-Oost.²¹ Een van de maatregelen in het plan is dat het recyclingbedrijf per 31 december 2013 moet zijn verdwenen van het bedrijventerrein om de milieukwaliteit te verbeteren en woningbouw mogelijk te maken. Volgens appellant, een buurtbewoner, is niet gegarandeerd dat het bedrijf daadwerkelijk eind 2013 zal zijn verplaatst. De Afdeling oordeelde dat de raad bij de beoordeling van het woon- en leefklimaat van appellant er in redelijkheid van uit mocht gaan dat de bedrijfsactiviteiten van het recyclingbedrijf op het bedrijventerrein beëindigd worden. Voor vaststelling van het plan had de gemeente Maasdonk een koopovereenkomst gesloten met de eigenaar van het betreffende perceel en daarin

boeteclausules opgenomen. Mocht deze minnelijke weg niet slagen, dan zou de gemeente overgaan tot onteigening van de gronden ter uitvoering van het bestemmingsplan. Ter zitting bleek dat de juridische eigendom van het perceel al was overgedragen. Het oordeel van de Afdeling kan dan ook moeilijk worden bekritiseerd.

2.4 Omgevingswet

In art. 4.17 van de toetsversie Omgevingswet wordt het regime voor ontwikkelingsgebieden gekoppeld aan het gemeentelijke omgevingsplan, dat de opvolger zal zijn van het gemeentelijke bestemmingsplan en waarin de gemeenteraad regels kan stellen over maatregelen en werken met het oog op de optimalisering van de gebruiksruimte.²² Art. 4.18 toetsversie Omgevingswet heeft betrekking op besluiten ter uitvoering van het omgevingsplan. De beide bepalingen vertonen veel gelijkenis met de regeling uit de Chw. Een verschil is dat in plaats van de mogelijkheid om af te wijken van milieukwaliteitsnormen in de nieuwe wet gesproken zal worden van 'omgevingswaarden'.²³ Overigens is het de bedoeling dat de Omgevingswet tezamen met de uitvoeringsregeling op termijn zo flexibel is, dat een aparte regeling voor ontwikkelingsgebie-

20 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet. Voortgangrapportage 2011-2012*, p. 12.

21 ABRvS 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3299, BR 2012, 134, m.nt. Bosma; *M en R* 2013, 10, m.nt. Nijmeijer. Er zijn nog twee uitspraken over aangewezen ontwikkelingsgebieden: ABRvS 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1698 (project Waterfront, gemeente Harderwijk) en ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3629 (project Vliegbasis Soest en Zeis, gemeenten Soest en Zeist). Het bestuur heeft in beide projecten niet gebruikgemaakt van de extra manoeuvreerruimte die de regeling van ontwikkelingsgebieden biedt (geen bestemmingsplanplus).

22 In deze bijdrage verwijzen wij naar de zogenoemde toetsversie Omgevingswet, 28 februari 2013. Het betreft de eerste geheel uitgeschreven versie van de Omgevingswet, die niet officieel is gepubliceerd, maar wel via internet beschikbaar is.

23 Het nieuwe begrip omgevingswaarde is als volgt gedefinieerd: 'waarde voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, gericht op de doelen van de Omgevingswet en verwezenlijkt door het uitoefenen van taken en bevoegdheden door of namens bestuursorganen' (MvT toetsversie Omgevingswet 28 februari 2013, p. 216). Zie A.G.A. Nijmeijer, 'Omgevingswaarde. Spitsvondige vondst voor flexibiliteit en maatwerk?', *TBR* 2013, p. 714-715.

den niet meer nodig zal zijn.²⁴ Verder valt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de in de literatuur gesignaleerde onduidelijkheden in de Chw.

3. Experimenteerbepaling

3.1 Art. 2.4 Chw

De experimenteerbepaling biedt ruimte om af te wijken van normen die innovatieve ontwikkelingen belemmeren. Uit art. 2.4 Chw volgt van welke wetgeving afwijken mogelijk is (waaronder de Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer, de Woningwet en de Wet ruimtelijke ordening). Vereist is dat het experiment bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen en dat daarbij voldoende aannemelijk is dat de uitvoering ervan bijdraagt aan het bestrijden van de economische crisis en aan de duurzaamheid. Volgens de toelichting kunnen de experimenten een breed scala aan onderwerpen betreffen en zeer verstrekkend zijn; niets is uitgesloten.²⁵ Een experiment kan op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu worden opgenomen in de AMvB op grond van art. 2.4 lid 1 Chw. Tegen de beslissing om een experiment op te nemen staat geen rechtsbescherming open, zo volgt uit art. 8:3 lid 1 Awb. In het Besluit uitvoering Chw wordt bepaald van welke norm(en) wordt afgeweken, voor welke duur en de manier waarop wordt vastgesteld of een afwijking aan de doelstelling beantwoordt en of de tijdsduur van die afwijking aanpassing behoeft. Indien ter uitvoering van het experimentele project uitvoeringsbesluiten nodig zijn, staat daar wel rechtsbescherming tegen open.

3.2 Kritiek in de literatuur

In de literatuur is als kritiek naar voren gebracht dat de experimenteerbepaling niet uitblinkt in duidelijkheid. Zo is het zeer de vraag of de expe-

rimenteerbepaling voldoet aan de in art. 10a en 10b van de Aanwijzing voor de regelgeving neergelegde criteria voor experimentele regelgeving. Het doel en de functie waaraan de aan te wijzen experimenten moeten voldoen, is bijvoorbeeld wel zeer algemeen omschreven in art. 2.4 lid 2 Chw, waardoor het nauwelijks een waarborg biedt voor de vaststelling of een experiment geslaagd kan worden genoemd.²⁶ Ook is niet duidelijk hoe het zit met de normen waarvan is afgeweken na afloop van de afwijkings-termijn die in de AMvB is gegeven. Moet een gerealiseerd experiment dan worden beëindigd? Uit art. 7 van het Besluit uitvoering Chw lijkt te volgen dat de eerder bij AMvB vastgestelde termijn van de afwijking kan worden aangepast, in theorie dus voor onbepaalde duur. Beschikken belanghebbenden die mogelijk hinder ondervinden van de normafwijking dan over bestuursrechtelijke rechtsbescherming?²⁷ Verder is opgemerkt dat de regeling 'neigt naar vergunningverlening bij wet in formele zin'. Zo lijkt het instrument van een AMvB een relatief zwaar instrument om mogelijkheden te creëren om een project als de 'eco-iglo' (een autarkische recreatiewoning) te realiseren.²⁸

3.3 Praktijk

Sinds 2010 zijn in totaal 43 innovatieve projecten aangewezen in het Besluit uitvoering Chw.²⁹ De zevende tranche zal daar nog drie innovatieve projecten aan toevoegen.³⁰ De projecten zijn divers. Zo kan ten behoeve van het bouwen van een 'eco-iglo' voor de duur van tien jaar

26 A.R. Klijn en H.A.H. Stam, 'Gebieds- en innovatie-experimenten in de Crisis- en herstelwet', *TBR* 2010, p. 63.

27 A.G.A. Nijmeijer 2010, p. 43.

28 G.A. van der Veen, a.w., 'Duurzaamheid bevorderen met onduurzame decreten?', *TO* 2010, p. 29-30.

29 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet. Voortgangrapportage 2012-2013*, juli 2013, Bijlage 3.

30 Zie Voorpublicatie tot wijziging van het Besluit uitvoering Chw, *Stcrt.* 21 juni 2013, nr. 168260.

24 MvT toetsversie Omgevingswet 28 februari 2013, p. 88.

25 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 57.

worden afgeweken van bepalingen van het Bouwbesluit 2012, waardoor geen aansluiting op de nutsvoorzieningen is vereist.³¹ Ook voor het project Nieuwveense Landen (een woonwijk in de gemeente Meppel) is een afwijking van het Bouwbesluit 2012 mogelijk gemaakt om onder meer strengere isolatiewaarden voor te schrijven voor muren en daken.³² Dit project illustreert dat de experimenteerbepaling ook gebruikt wordt om strengere eisen te stellen. Het afwijken van normen resulteert dus niet altijd in een versoepeling van normen. Een ander voorbeeld zijn de ‘regelvrije zones’ op industrieterreinen ten behoeve van de bouw van miniwindturbines. Burgemeester en wethouders van gemeenten genoemd in de AMvB kunnen industrieterreinen aanwijzen waar het mogelijk is om vergunningvrij windturbines te plaatsen.³³

Noemenswaardig is dat een innovatief project niet altijd gericht moet zijn op een techniek of een bepaald doel, maar dat het project zich ook kan richten op vernieuwing van regelgeving zelf. Het gaat dan om ‘procedurele innovaties’ zoals het experiment flexibele bestemmingsplannen, waarbij wordt afgeweken van bepalingen uit de Wro zodat onder andere geëxperimenteerd kan worden met meer globale bestemmingsplannen.³⁴ Tot slot kan nog worden opgemerkt dat de ruimte die de Chw biedt om in afwijking van normen projecten te realiseren, niet altijd wordt benut. Zo is de ‘eco-iglo’ tot op heden niet ontwikkeld vanwege een gebrek aan financiële middelen bij de initiatiefnemers. Jurisprudentie over toepassing van de experimenteerbepaling is ons niet bekend.

31 Art. 4 Besluit uitvoering Chw.

32 Art. 6c Besluit uitvoering Chw.

33 Art. 3 Besluit uitvoering Chw.

34 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet. Voortgangsrapportage 2012-2013*, juli 2013, p. 26-27.

3.4 Omgevingswet

In art. 19.2 van de toetsversie Omgevingswet is een experimenteerbepaling opgenomen die grotendeels overeenkomt met de regeling uit de Chw. Nieuw is, dat op grond van het tweede lid het experiment moet bijdragen aan ‘de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover’. Aangezien het begrip ‘kwaliteit van de fysieke leefomgeving’ zeer ruim is geformuleerd (art. 1.2 toetsversie Omgevingswet) biedt deze voorwaarde niet of nauwelijks aanknopingspunten voor selectie van experimenten.³⁵ Wat verder opvalt, is dat in de toelichting geen enkele aandacht wordt besteed aan de kritiek die in de literatuur naar voren is gebracht. Zo wordt in de toelichting benadrukt dat een experiment tijdelijk van aard is, maar voorziet de wet niet in waarborgen dat na afloop van de vastgestelde afwijkingstermijn weer aan de regelgeving moet worden voldaan. Wel geeft de toelichting aan dat als een experiment het gewenste effect heeft, het kan worden omgezet in regelgeving. Voor bepaalde projecten gericht op ‘procedurele innovaties’ is dat voorstelbaar, maar naar ons oordeel lenen lang niet alle projecten zich voor omzetting in regelgeving.

4. Projectuitvoeringsbesluit

4.1 Artikelen 2.9-2.17 Chw

Naast de generieke maatregelen om de uitvoering van specifieke projecten juridisch te versnellen, tracht de wetgever met afdeling 2.6 Chw (‘versnelde uitvoering van bouwprojecten’) een extra stimulans te bieden voor de bouwnijverheid. Het in die afdeling geregelde projectuitvoeringsbesluit moet zorgen voor vergaande stroomlijning en vereenvoudiging van besluitvormingsprocedures rond bouwprojecten, waarbij de – tamelijk succesvolle en reeds vervallen – Deltawet grote rivieren als

35 Ch.W. Backes, ‘Het voorstel voor een Omgevingswet – goed voor natuur en milieu?’, *TO* 2013, p. 104.

inspiratiebron functioneerde.³⁶ Voor specifieke categorieën bouwprojecten biedt art. 2.10 de gemeenteraad de bevoegdheid om over één project één (projectuitvoerings)besluit te nemen, waarbij enerzijds de bestaande wettelijke toetsingskaders en inhoudelijke normen in acht worden genomen en waarbij anderzijds het vereiste dat een vergunning, een ontheffing of een ander besluit is vereist voor het betreffende project buiten toepassing blijft, terwijl die toestemmingsvereisten allemaal worden vervangen door het nemen van een projectuitvoeringsbesluit. Uit het projectuitvoeringsbesluit moet blijken op welke wijze de belangen in acht zijn genomen ter bescherming waarvan de toestemmingsvereisten strekken die niet langer van toepassing zijn. Materieel verandert het beschermingsniveau van de fysieke leefomgeving dus niet, omdat de bestaande normen in acht moeten worden genomen (art. 2.10 lid 5 Chw) en er geen sprake is van integratie van de toetsingskaders.³⁷ De vereiste toestemmingen worden echter vervangen door het projectuitvoeringsbesluit. Dat geldt echter niet voor de Flora- en faunawet (Ffw), de opgravingsvergunning van de Monumentenwet 1988, de watervergunning in de zin van art. 6.5 sub c Waterwet en de ontheffing in de zin van de artikelen 4.1a en 4.3a van de Wro. Expliciet is daarnaast in art. 2.12 Chw bepaald dat een projec-

tuitvoeringsbesluit, voor zover dat niet in overeenstemming is met het vigerende planologische regime, geldt als een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van art. 2.12, eerste lid onder a sub 3, Wabo daarvan wordt afgeweken.

De bevoegdheid van de gemeenteraad om een projectuitvoeringsbesluit te nemen is beperkt tot die projecten die in art. 2.9, eerste lid onder a en b, Chw zijn aangewezen.³⁸ Er bestaat geen verplichting om gebruik te maken van de regeling in afdeling 2.6 Chw.³⁹ Aangewezen zijn allereerst de projecten die geheel of hoofdzakelijk voorzien in de bouw van ten minste 12 en ten hoogste 2000 nieuwe woningen.⁴⁰ Deze beperking is door de wetgever gebaseerd op het Besluit niet in betekende mate bijdragen, waarin de betreffende projecten zijn aangewezen omdat die de luchtkwaliteit niet in betekende mate verslechteren.⁴¹ Daarnaast is de beperking gebaseerd op het Besluit milieueffectrapportage, waardoor voor de betreffende projecten in beginsel geldt dat daarvoor geen m.e.r.-(beoordelings)plicht geldt.⁴² Bij AMvB,

36 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 16. S. Hillegers & T. Lam, 'Het projectuitvoeringsbesluit', *TBR* 2010/2 en F.A.G. Groothuijs & A.A.J. de Gier, 'De Deltawet grote rivieren en de Crisis- en herstelwet. In het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor de toekomst', *TBR* 2010/10.

37 Vgl. G.C.W. van der Feltz, 'Fundamentele herziening omgevingsrecht noodzakelijk? Den Haag bruist: eindelijk een quick fix voor het omgevingsrecht?', *TBR* 2012/8 en F. Spijker, 'Het projectuitvoeringsbesluit – van "quick" naar "wins"', in: M.C. Brans, F. Spijker, M. Lurks & A.G. Bregman, *Hoofdstuk 2 Crisis- en herstelwet, de experimenteerfase voorbij?* (preadvies VBR nr. 39), Den Haag: IBR 2011, p. 89 en 96.

38 Op grond van art. 2.10a Chw kunnen ook provinciale staten bevoegd zijn.

39 Een keuze voor gebruik van het projectuitvoeringsbesluit behoeft geen (nadere) motivering, zie ABRvS 1 juni 2011, ECLI:NL:RVS:BQ6814, AB 2011/195.

40 2000 als sprake is van twee ontsluitingswegen met een gelijkmatige verkeersverdeling en 1500 als sprake is van één ontsluitingsweg (art. 2.9 Chw).

41 Dat besluit refereert met name aan het aantal woningen, terwijl er in een projectuitvoeringsbesluit ook sprake kan zijn van een project dat (enkel of slechts) hoofdzakelijk ziet op woningbouw, waardoor wellicht toch een beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit vereist is.

42 In HvJEU 15 oktober 2009, Commissie tegen Nederland, zaak C-255/08 oordeelde het Hof dat de in het Besluit milieueffectrapportage gehanteerde drempelwaarden een onvoldoende implementatie van de EU-Richtlijn inzake milieueffectrapportage was, welke onregelmatigheid door de Nederlandse wetgever werd

in art. 8 van het Besluit uitvoering Chw, zijn ook aangewezen ‘andere projecten van maatschappelijke betekenis’, zoals het bouwen van onderwijsgebouwen en/of ziekenhuizen. De gemeenteraad is onder bepaalde omstandigheden niet bevoegd een projectuitvoeringsbesluit te nemen; bijvoorbeeld indien voor het project een vergunning op grond van art. 19d Natuurbeschermingswet 1998 is vereist (art. 2.9 derde lid Chw), hetgeen overigens niet altijd eenvoudig is vast te stellen.

De Chw kent een relatief summiere regeling voor het projectuitvoeringsbesluit. Daardoor bestaat bijvoorbeeld onvoldoende helderheid over de vraag welke projecten nog kunnen worden beschouwd als projecten die *hoofdzakelijk* zien op woningbouw. Ook kent de wet geen specifieke indieningsvereisten. In art. 2.15 Chw is art. 3.8 lid 6 Wro van overeenkomstige toepassing verklaard, zodat het provinciale en nationale gezag bevoegd is om een zogenoemde reactieve aanwijzing te geven. Die regeling is echter net te kort door de bocht, omdat onduidelijk blijft of dat gezag daaraan voorafgaand aan die aanwijzing een zienswijze moet hebben ingediend tegen het ontwerpprojectuitvoeringsbesluit.⁴³ Wel is helder dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is op de voorbereiding, terwijl rechtsbescherming wordt geboden in de vorm van beroep in enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

4.2 Kritiek in de literatuur

Naast de opsomming van een hele rits onzekerheden over de uitleg van de regeling, belicht

Spijker twee belangrijke kritiekpunten.⁴⁴ Het projectuitvoeringsbesluit beoogt – buiten enkele bijzondere toestemmingsstelsels – alle voor een project noodzakelijke besluiten te vervangen. Onduidelijk is echter wat de effecten zijn indien een vereist besluit niet expliciet is vervangen en is vergeten in het projectuitvoeringsbesluit. De regering heeft daarover opgemerkt dat naar bevind van zaken moet worden gehandeld, met het mogelijke gevolg dat voor een bepaalde activiteit alsnog expliciet en bij apart besluit moet worden vergund.⁴⁵ De in de wet tot uitdrukking komende gedachte dat het projectuitvoeringsbesluit volstaat om het project uit te voeren, wordt daarmee echter ondergraven; datzelfde geldt voor de rechtszekerheid van de aanvrager of initiatiefnemer. Aangenomen wordt dan ook dat een onherroepelijk projectuitvoeringsbesluit volstaat voor het uitvoeren van het project, ook al zijn er onderdelen vergeten. Een tweede, gerelateerd aspect van de regeling waarop kritiek mogelijk is, betreft het feit dat het projectuitvoeringsbesluit niet gefaseerd kan worden genomen of aangevraagd. Met het projectuitvoeringsbesluit wordt het gehele project in één keer toegestaan; elke onregelmatigheid kan leiden tot vernietiging van het hele besluit in beroep, terwijl de – ook gedurende de parlementaire behandeling voorgestelde – mogelijkheid van fasering grote risico's kan mitigeren.

In de literatuur is ook andere kritiek te vinden. Het projectuitvoeringsbesluit, zoals dat vanaf 31 maart 2010 beschikbaar is, wordt vaak vergeleken met andere regelingen voor de coördinatie van besluitvorming in het omgevingsrecht, zoals de (gemeentelijke) coördinatieregeling uit de Wro (afd. 3.6 Wro) en de vanaf 1 oktober 2010 beschikbare omgevingsvergun-

rechtgezet door alle drempelwaarden indicatief te maken (*Stb.* 2011, 102), waardoor nu ook een m.e.r.-beoordelingsplicht kan bestaan voor projectuitvoeringsbesluit.

⁴³ De eis dat voorafgaand aan de reactieve aanwijzing een zienswijze werd ingediend, is neergelegd in art. 3.8 lid 4 Wro, waarnaar echter in art. 2.15 Chw niet verwezen wordt.

⁴⁴ Zie met name het verslag van de jaarvergadering over het al eerder aangehaalde preadvies van F. Spijker en de reactie op die vergadering van B. Rademakers, *TBR* 2012/64.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 7, p. 68.

ning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De conclusie is dat de gemeentelijke coördinatieregeling zo slecht nog niet is⁴⁶ en dat de regeling van de omgevingsvergunning lijkt op die van het projectuitvoeringsbesluit,⁴⁷ maar dan voorzien van een uitvoerige in plaats van een summier regeling en met de mogelijkheid van rechtsbescherming in twee instanties. Het combineren van de genoemde alternatieven voor het projectuitvoeringsbesluit leidt eveneens tot de mogelijkheid van beroep in slechts één instantie en de verplichting voor de bestuursrecht om binnen zes maanden uitspraak te doen, zodat op die manier eigenlijk alle voordelen van het projectuitvoeringsbesluit te behalen lijken.

4.3 Praktijk

Een zoektocht in de Staatscourant levert op dat circa 17 projectuitvoeringsbesluiten zijn genomen. De projecten betreffen doorgaans (gestapelde) woningen, appartementen en/of studenteneenheden, maar ook is er een ziekenhuis en een project met (woon)zorgplaatsen. Het aantal projectuitvoeringsbesluiten is summier. De recente rapportage over de praktijkervaringen met het projectuitvoeringsbesluit lijkt te impliceren dat met name de korte proceduuretijd vanwege het beroep in één instantie en de uit-

spraaktermijn van zes maanden voor de Afdeling (art. 1.6 lid 4 Chw) als voordeel wordt gezien door de gebruikers, maar dat het 'geen doorslaand succes' is.⁴⁸ Dat zou – naast de in de vorige paragraaf genoemde problematische aspecten van de regeling – ook het gevolg zijn van de onbekendheid van het instrument. Gepubliceerde jurisprudentie over projectuitvoeringsbesluiten is tot op heden dan ook zeer beperkt. Er lijkt alleen te zijn geprocedeerd over het projectuitvoeringsbesluit dat de realisatie van woningen in Wassenaar mogelijk maakte.⁴⁹ De voorlopige voorziening betrof een verzoek tot opheffing van de schorsende werking van het beroep, terwijl de wet niet expliciet in die mogelijkheid voorziet. Blijkens de parlementaire geschiedenis van de Chw is daarvoor uitdrukkelijk gekozen vanwege de ingrijpende en onomkeerbare gevolgen die zo'n besluit kan hebben voor de fysieke leefomgeving en vanwege de korte termijn van zes maanden na afloop van de beroepstermijn waarbinnen de Afdeling op het beroep moet beslissen.⁵⁰ In dat perspectief bestaat er geen aanleiding voor opheffing van de schorsende werking van het beroep, tenzij sprake is van uitzonderlijke omstandigheden. De Voorzitter achtte dergelijke

46 E.M. van Bommel & A. Franken van Bloemendaal, 'De coördinatieregeling, helemaal zo gek nog niet?', *TBR* 2012/81 en de reactie op die bijdrage in: R.J.W. Rot-hengatter & R.W.M. Matthijsen, 'De coördinatieregeling Wro revisited', *TBR* 2012/105.

47 Zie B. Rademakers, *TBR* 2012/64. Enerzijds kunnen met het projectuitvoeringsbesluit meer toestemmingsstelsels worden geïntegreerd, zoals het besluit tot de vaststelling van hogere grenswaarden ingevolge de Wet geluidhinder, het vaststellen van een bestemmingsplan of een onteigeningsbesluit, maar anderzijds ook minder, omdat de Flora- en faunawet ontheffing en Natuur-beschermingswetvergunning geen onderdeel kunnen zijn van het projectuitvoeringsbesluit terwijl die wel aanhaken bij de omgevingsvergunning.

48 Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet. Voortgangsrapportage 2012-2013*, juli 2013, p. 32.

49 Respectievelijk Vz.ABRvS 24 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP8570, «JB» 2011/97, *M en R* 2011, 130, *BR* 2011, 90, *TBR* 2011/83, «JOM» 2011/272 en ABRvS 1 juni 2011, ECLI:NL:RVS:BQ6814, *AB* 2011, 195, *TBR* 2011, 122. Andere uitspraken waarin de term 'projectuitvoeringsbesluit' voorkomt, blijken met name de situatie te betreffen dat appellanten ten onrechte stelden dat sprake was of zou moeten zijn van een dergelijk besluit, zie o.a. *Rb. Utrecht* 19 april 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BQ2037, *Rb. Utrecht* 1 juni 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BR5269 en ABRvS 20 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1875, «JOM» 2011/674.

50 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 217, nr. 3, p. 21.

lijke omstandigheden in casu niet aanwezig.⁵¹ De uitspraak in de bodemprocedure hield de ongegrondverklaring van het beroep in.

4.4 Omgevingswet

De memorie van toelichting van de toetsversie van de Omgevingswet maakt duidelijk dat het in afdeling 2.6 van de Chw opgenomen projectuitvoeringsbesluit niet terugkeert in de Omgevingswet.⁵² De redenering is dat gemeenten met de omgevingsvergunning en het gemeentelijk omgevingsplan over adequate middelen zullen beschikken voor de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving. Een van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet zal echter het projectbesluit zijn. Dat instrument wordt in hoofdstuk 5 toetsversie van de Omgevingswet geregeld en is gedefinieerd als een besluit van Rijk of provincie tot realisatie van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan. Het betreft dan grote en complexe projecten met een publiek, gemeente overstijgend belang. Een uitgebreide voorbereidingsprocedure, waarin onder meer alternatieven worden onderzocht, ruimte is voor vroegtijdige participatie en – indien gewenst – een voorkeursbeslissing, gaat aan het projectbesluit vooraf. De regering geeft aan dat het projectbesluit het inpassingsplan uit de Wro, het tracébesluit uit de Tracéwet en de coördinatieregeling uit de Wro vervangt; hoewel er gelijkenis is, wordt het projectuitvoeringsbesluit in die opsomming niet genoemd. Ook met het projectbesluit wordt immers mogelijk gemaakt de toestemming voor een project in één keer te verlenen.

Gelet op de regeling van de omgevingsvergunning en het projectbesluit in de toetsversie van

de Omgevingswet wordt overigens wel in belangrijke mate tegemoet gekomen aan de tegen het projectuitvoeringsbesluit geuite bezwaren. Belangrijk is in elk geval dat het projectbesluit niet alle benodigde toestemmingen behoeft te bevatten, zoals het geval was bij het projectuitvoeringsbesluit. Vereist is enkel dat het minimaal die toestemmingen bevat die noodzakelijk zijn om te bezien of het gehele project aanvaardbaar is.⁵³ De door het projectbesluit geboden mogelijkheid van fasering van een project en de mogelijkheid voor de aanvrager om – anders dan in de Wabo – ook de omgevingsvergunningen voor onlosmakelijk verbonden activiteiten op verschillende momenten aan te vragen, lijkt in hoge mate tegemoet te komen aan de kritiek op de regeling van het projectuitvoeringsbesluit van de Chw.

5. Slotbeschouwing

In het voorgaande waren de ervaringen met de bijzondere voorzieningen uit hoofdstuk 2 Chw aan de orde. Met name beschouwden wij de regeling over ontwikkelingsgebieden, de experimenteerbepaling en de regeling van het projectuitvoeringsbesluit. Aan de hand van de voortgangrapportages, de jurisprudentie en de literatuur is ons gebleken dat de snelheid waarmee de Chw is opgesteld en ingevoerd de rechtszekerheid voor de gebruikers van de wet geen goed heeft gedaan. Wetgevingskwaliteit biedt rechtszekerheid en wij durven de stelling wel aan dat rechtszekerheid in het algemeen een relevante voorwaarde is voor economische activiteit. Op diverse punten komen wij echter tot de slotsom dat de duidelijkheid van de rege-

51 Uit het verleden blijkt dat toekenning van het verzoek om opheffing van de schorsende werking in vergelijkbare gevallen mogelijk is, zie bv. Vz.ABRvS 9 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV5048 en Vz.ABRvS 6 februari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV1731, «JB» 2006/81.

52 MvT toetsversie Omgevingswet 28 februari 2013, p. 182.

53 F. de Groot, A. de Snoo, J.C. Ellerman, M.C. Brans, M.A.M. Dieperink, A.M. Ferwerda & G. Aarts, 'Toetsversie Omgevingswet: overzicht en aanbevelingen', TBR 2013/94 (par. 10); zie ook N.S.J. Koeman, 'Grote projecten', in: Ch.W. Backes, N.S.J. Koeman, F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer, H.F.M.W. van Rijswijk, B.J. Schueler, J. Struiksma & R. Uyenburg, *Naar een nieuw omgevingsrecht*, (preadvies VBR nr. 40), Den Haag: IBR 2012, p. 85 e.v.

lingen in de Chw te wensen overlaat. Elk door ons besproken instrument is in elk geval in de literatuur bekritiseerd vanwege het gebrek aan helderheid van de regeling. Nu in de praktijk relatief weinig gebruik wordt gemaakt van de instrumenten, wordt dat gebrek niet opgelost door verduidelijkende jurisprudentie. Hoewel de praktijk naar ons oordeel niet onmiddellijk aanleiding geeft om te vermoeden dat onverantwoorde keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld met het toepassen van de experimenteerbepaling, is er dus wel serieuze kritiek mogelijk op de diverse instrumenten. Opvallend is dat in de voortgangsrapportages nauwelijks aandacht is voor deze kritiek en vooral een positief beeld van de werking van de Chw in de praktijk wordt neergezet.

Dat de regeling over ontwikkelingsgebieden in de praktijk relatief weinig wordt toegepast, is niet verrassend. Uit eerder onderzoek blijkt dat het niet zozeer de wetgeving is die realisering van projecten belemmert, maar bestuurlijke daadkracht, voldoende budget, maatschappelijk draagvlak en (vroege) participatie van betrokkenen.⁵⁴ Ook het feit dat het projectuitvoeringsbesluit niet een doorslaand succes is, is weinig opmerkelijk. In juli 2008 was reeds de nieuwe (gemeentelijke) coördinatieregeling in de Wro ingevoerd en op 1 oktober 2010 werd het mogelijk de omgevingsvergunning aan te vragen. Veel behoefte aan de regeling voor het projectuitvoeringsbesluit bestond er daarom niet, wat ook blijkt uit het feit dat het instrument niet expliciet zal terugkomen in de Omgevingswet. De regeling voor ontwikkelingsgebieden en de experimenteerbepaling zijn echter beide goed te herkennen in de bepalingen van

de toetsversie van de Omgevingswet. Wat in dat verband opvalt en verbaast, is dat niet of nauwelijks aandacht bestaat voor de in literatuur en praktijk geuite kritiek. Dat lijkt ons een gemiste kans om de rechtszekerheid op belangrijke punten te verbeteren.

54 Zie o.a. N.S.J. Koeman, 'Kiezen en delen in het omgevingsrecht' in: *Bezinning op het omgevingsrecht. Essays over de toekomst van het omgevingsrecht*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2010, p. 123. Vgl. het advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (Commissie-Elverding), *Sneller en beter*, (april 2008).